SEGURANÇA INTERNACIONAL: NOVOS DESAFIOS PARA O BRASIL

Aula Magna do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2013

Padre Iver, Vice Reitor da PUC,

Professor Paulo Esteves, Diretor do IRI,

Professor Luis Roberto Cunha, Decano do Centro de Ciências Sociais,

Professora Mônica Herz, que teve, creio eu, a primeira iniciativa sobre minha presença aqui hoje,

Minha mulher Ana,

É uma grande alegria para mim estar entre os jovens, isso é um fator de inspiração para que o pensamento não se esclerose.

É uma honra para mim proferir esta Aula Magna em um dos principais centros de Relações Internacionais não só do Brasil mas da América do Sul.

Ao lado de outras instituições, como a Universidade de Brasília, o IRI teve um papel de destaque na criação e consolidação deste campo disciplinar no Brasil.

O Instituto é reconhecido pela produção de conhecimento de qualidade sobre nossa inserção internacional e também pelo estímulo à reflexão crítica sobre o panorama mundial.

★★★

Vivemos uma época pontuada por incógnitas e paradoxos.

Uma ampla redistribuição do poder mundial, de efeitos em princípio positivos, convive com tendências preocupantes de desestabilização.

Dois fatos que vieram a público na semana passada sugerem as dificuldades que alguns desses processos colocam para certas categorias com as quais estamos acostumados a pensar o mundo.

Na segunda feira, dia 30 de setembro, um escritor alemão de origem búlgara, que se encontrava em Salvador da Bahia, foi impedido de embarcar em um voo com destino a Miami.

Embora seu visto estivesse aparentemente em ordem, ele teve que retornar diretamente para a Alemanha.

Na ausência de maiores explicações, essa decisão foi atribuída ao fato de haver ele organizado, há algumas semanas, um abaixo-assinado contra o monitoramento de dados de cidadãos alemães pela Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos.

Um dia antes desse episódio, o Ministro da Defesa britânico declarou que – e eu cito – “a Grã Bretanha construirá uma capacidade específica de contra-ataque no espaço cibernético e, se necessário, de ataque no espaço cibernético, no marco de um amplo espectro de capacidades militares”.

Essa afirmação foi considerada, pelo *Financial Times*, a primeira vez que uma grande potência faz um pronunciamento público e formal nesse sentido.

Embora os dois fatos sejam bastante distintos, a linha que separa o monitoramento de dados e a guerra cibernética é tênue.

De acordo com as informações disponíveis, o número de ocorrências de interceptação eletrônica e telefônica alcança a casa das dezenas, ou centenas, de bilhões.

Já as ocorrências conhecidas de ataque cibernético, como os que se abateram sobre a Estônia em 2007 e sobre o programa de enriquecimento nuclear iraniano entre 2009 e 2010, são muito menos numerosas (que se saiba).

O monitoramento de dados e a guerra cibernética têm em comum o emprego de instrumentos de altíssima tecnologia para atividades que importam em graves violações de soberania.

Quando o objeto do monitoramento vai além da mera observação, e visa à tomada de conhecimentos tecnológicos, a fronteira entre a espionagem e a guerra fica ainda mais difícil de determinar.

Conceitualmente, não haveria diferença, salvo talvez no que diz respeito a danos imediatos, entre um ato de espionagem, de busca de informações econômicas e tecnológicas, e um ataque tradicional para a obtenção de um recurso econômico.

O monitoramento e a guerra cibernética podem alvejar tanto países tidos como hostis ou como ameaças imediatas quanto países amigos e aliados.

Já sabemos que esse foi o caso na interceptação de dados.

Não se pode excluir que o mesmo ocorra com ataques cibernéticos, provenientes de qualquer quadrante.

Essas duas atividades ilustram em tons muito fortes alguns dos novos desafios da segurança internacional.

Não estou falando de algo abstrato.

Recentemente, nossos cidadãos, nossas empresas, nossa rede de postos diplomáticos e mesmo a Presidência da República foram alvos de intrusão.

E a justificativa de combate ao terrorismo, oferecida para a coleta de informações, é rigorosamente infundada e descabida.

Em vista disso, e da ausência de explicações e compromissos adequados, a Presidenta Dilma Rousseff adiou sua visita de Estado a Washington.

A reação do Brasil teve uma dimensão bilateral, que todos conhecem.

Teve também uma dimensão multilateral.

Cito as palavras da Presidenta na abertura da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas, no mês passado: “Este é o momento de criarmos as condições para evitar que o espaço cibernético seja instrumentalizado como arma de guerra, por meio da espionagem, da sabotagem, dos ataques contra sistemas e infraestrutura de outros países”. [Fim da citação]

O desafio aqui não é apenas político, mas também analítico – daí a importância da participação da universidade nessa reflexão.

A cibernética tem sido tratada por muitos autores como uma nova dimensão da guerra, para além das dimensões terrestre, naval, aérea e espacial.

Também se fala na cibernética como um vasto espaço sem fronteiras, comparável ao mar: um domínio onde não se podem traçar limites fixos, que serve como rota de transporte e como depósito de recursos.

A informação seria o principal recurso transportado e depositado na dimensão cibernética.

Como em outras áreas, caso por exemplo do meio ambiente, este tem sido um campo propício para a tese de que os Estados perderiam espaço para atores privados ou não-governamentais.

É preciso tomar com um grão de sal, porém, as teses que anteveem um declínio do Estado a ascensão de atores não estatais no campo cibernético.

Nos episódios recentes a que aludi, foram ações de Estado que despertaram preocupações em todos nós.

Os armamentos cibernéticos podem ser usados para multiplicar a destrutividade de armamentos convencionais ou para facilitar o seu uso durante um conflito.

A infraestrutura crítica de um país pode ser afetada de muitas formas pelos ataques cibernéticos, desde áreas sensíveis da soberania nacional até áreas que podem desorganizar a vida da sociedade, como os sistemas bancário, metereológico, elétrico ou hospitalar.

Embora seja uma ameaça cronologicamente nova, a guerra cibernética parece incorporar-se com rapidez à antiga lógica do sistema de Estados.

David Rothkopf, editor da revista *Foreign Policy*, já sugeriu estarmos entrando em uma nova época de conflito, que chama em inglês de *Cool War*, em oposição à Guerra Fria, ou *Cold War*.

Segundo ele, a *Cool War* tem dois sentidos.

Por um lado, é menos "fria" do que a Guerra Fria, pois os ataques cibernéticos podem ser desfechados constantemente contra os Estados-alvo, sem que essa ação ofensiva resulte necessariamente na eclosão de uma guerra convencional.

Por outro, essa guerra é *cool*, ou "descolada", no sentido que os jovens usam o termo, pois emprega equipamentos de última geração e material humano também de última geração.

A esse propósito, é possível traçar um paralelo entre os armamentos cibernéticos e os veículos aéreos não tripulados, conhecidos em inglês como *drones*: ambos são equipamentos de altíssima tecnologia, que geram poucos riscos humanos e políticos para o atacante; e ambos são passíveis de serem empregados com certo grau de sigilo.

Na verdade, os *drones* potencializam uma ameaça que já existia com os bombardeios a grandes altitudes, ditos "de precisão".

(Um exemplo que se notabilizou durante a Guerra do Kosovo, no final dos anos 1990, foi um ataque que se destinava a destruir um comboio militar sérvio, mas que, na verdade, vitimou uma caravana de cidadãos kosovares, que a OTAN se havia proposto a proteger).

Essa assimetria tecnológica em favor dos países desenvolvidos nesses novos domínios militares enfraquece as restrições políticas ao emprego da força e incentiva a impunidade dos agressores.

Nos dias de hoje, um dos principais fatores de desestímulo à guerra é receber os corpos embrulhados dos seus concidadãos (os *body bags*).

Quando se faz uma guerra à distância, esse desestímulo natural contra o emprego da força tende a desaparecer, ou pelo menos a diminuir muito.

A banalização da violência por parte dos detentores dos armamentos de ponta é uma ameaça a se temer.

Esse seria o sentido mais apropriado – e também o mais inquietante – que se poderia dar à expressão "guerra assimétrica", frequentemente empregada na literatura especializada – de forma altamente seletiva – para designar as ameaças priorizadas pelos países desenvolvidos, provenientes de grupos terroristas, pirataria e crimes transnacionais.

Em outras palavras, em tudo isso há uma ideia de que o conflito entre os Estados seria algo do passado.

No caso específico dos ataques cibernéticos, caberia uma indagação, que faço mais como acadêmico: não seria este o momento para se pensar em um tratado universal de proibição do "primeiro uso" de armamentos cibernéticos por qualquer país, isto é, um tratado de *no first use*?

Aqueles que estão familiarizados com a problemática nuclear sabem que há muito tempo existe essa proposta de se chegar a um acordo sobre o não primeiro uso das armas nucleares.

Se nada for feito, o risco que corremos, diante da escalada contínua de arsenais ofensivos é que, em algum momento, venha a ser proposto um tratado que congele as disparidades do poder militar cibernético, nos moldes do que ocorreu com o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (repetindo, os *haves* e os *have nots*).

Do ponto de vista da estabilidade internacional, o monitoramento de dados e a guerra cibernética representam graves fatores de desestabilização.

Os desafios colocados pela intrusão revelam o emprego de tecnologias militares *novas* para a perseguição de objetivos estratégicos *antigos* pelas principais potências.

Essa dinâmica de competição exacerba padrões de conflito e tem repercussão para o conjunto do sistema internacional.

Os casos do escritor búlgaro-alemão que embarcava para a América do Norte e do cidadão brasileiro David Miranda detido durante passagem pela Grã-Bretanha atestam o recrudescimento das barreiras ao livre fluxo de pessoas e os abusos contra a liberdade cometidos em nome da segurança nacional de determinado país.

E a criação de aparatos globais de intrusão e ataque reforça o poderio estratégico das principais potências e acirra a política de poder.

★★★

Esses novos fatores de instabilidade da segurança internacional se juntam a outros, presentes há mais tempo no panorama global, como a existência de grandes estoques de armamentos nucleares, as disputas de natureza econômica, como a competição por recursos naturais.

Em seu conjunto – que não me proporei a inventariar –, são esses os motivos de inquietação que contrastam com o auspicioso processo de redistribuição do poder mundial, que mencionei *en passant*, a multipolaridade.

Talvez a principal incógnita desse processo refira-se à possibilidade de que ele conduza a uma ordem multipolar em que a nota dominante seja a cooperação.

Ou, em outras palavras, uma multipolaridade submetida a regras efetivamente multilaterais.

Este é, desde logo, um valor pelo qual devemos trabalhar.

A despeito da visão otimista sobre a prevalência da cooperação sobre o conflito na política internacional, que emergiu ao final da Guerra Fria (o exemplo mais chamativo sobre isso era a tese do "fim da História" (aliás, eu escrevi um artigo sobre isso na revista do IRI)), o conflito segue sendo uma característica do relacionamento entre os países.

Como o demonstra a sombra da conflagração interestatal lançada sobre o ambiente até então neutro da cibernética (ao menos na aparência), o conflito não só é persistente, como pode ter consequências tangíveis para o bem estar e a segurança das população.

Essa visão *realista* (no sentido acadêmico da palavra) deve ser bem compreendida.

Martin Wight encerra seu clássico livro *Power Politics* com uma frase lapidar: "O realismo pode vir a ser algo muito bom: tudo depende de significar o abandono de ideais elevados ou de expectativas ingênuas".

Um realismo que não perca o contato com o idealismo é apropriado para a reflexão sobre os dilemas de nossa presença em um mundo em transição.

Todos conhecem bem o fato de que o esgotamento da ordem bipolar da Guerra Fria gerou o que foi chamado por uns o "momento unipolar", e por outros a "ilusão unipolar".

Nos início do século XXI, e especialmente na esteira dos atentados de Onze de Setembro, a unipolaridade conheceu seu auge.

Ao contrário do que pretenderam alguns de seus ideólogos, a primazia da superpotência remanescente não gerou estabilidade no sistema.

Como a invasão do Iraque em 2003 demonstraria, a extrema concentração de poder – que levou um Ministro do Exterior francês, ainda nos anos 1990, a criar o neologismo "hiperpotência" – era fonte de instabilidade em nível global.

Até porque era um incentivo ao uso fácil da força.

O estímulo aos elementos incipientes da multipolaridade foi a resposta que o Brasil e outros países procuraram oferecer aos riscos do desequilíbrio unipolar.

A oposição clara à guerra do Iraque e a defesa da integridade do sistema multilateral das Nações Unidas, refletia, sobretudo, no nosso caso, a preocupação com aspectos éticos e de defesa do direito internacional.

Não deixou de conter, também, elementos da busca de um melhor equilíbrio do poder mundial.

Daí um esforço de articulação com alguns países que tinham posição igual ou parecida com a nossa nesse tema tão central para a paz e a segurança.

Tão logo assumiu o Governo, em 2003, o Presidente Lula associou-se aos presidentes Jacques Chirac, da França, e Gerhard Schroeder, da Alemanha, dois líderes da oposição à guerra.

Eu mesmo, como Chanceler, procurei unir minha voz à de outros ministros, como Igor Ivanov, da Rússia, Joschka Fischer, da Alemanha, e Dominique de Villepin, da França, todos críticos da ação unilateral contra o Iraque.

Nossas posições com a China nesse caso não divergiam, mas a China tinha uma atitude mais voltada para seu interesse mais próximo (até então, pelo menos).

Sua atitude, por isso, era menos propositiva que a Alemanha, França e Rússia.

Em outras áreas, como o comércio internacional, os países em desenvolvimento buscaram trabalhar pela redução das desigualdades.

Por meio de uma coalizão de países em desenvolvimento criada pelo Brasil – o G20 –, defendemos com vigor a liberalização do comercio agrícola no marco da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio e impedimos que um acordo ditado pelos interesses exclusivos dos Estados Unidos e da União Europeia fosse imposto aos demais.

Na esteira da reunião ministerial de Cancun, de agosto de 2003, países como Índia, Brasil e, mais recentemente, a China, passaram a dividir a mesa de negociação com as duas superpotências do comércio.

Criou-se, assim, uma espécie de multipolaridade nas negociações comerciais.

Embora as negociações da Rodada de Doha ainda não tenham podido ser concluídas, estou seguro de que o resultado final de qualquer acordo global de comércio não poderá mais ser atingido sem que os interesses dos países em desenvolvimento sejam levados em conta, como ocorria no passado.

Vi recentemente, no noticiário, que o compromisso de eliminação total dos subsídios à exportação, que o G20 obteve na reunião ministerial de Hong Kong, em novembro de 2005, ainda é uma baliza nas negociações sobre o futuro da Rodada de Doha.

Desejo destacar duas iniciativas em que países emergentes cooperam diretamente em favor de um mundo mais multipolar, e creio que essas iniciativas têm muito a ver com as preocupações desse Instituto.

A mais visível delas é o Agrupamento BRICS, composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Como é sabido por todos, os BRICS – na época, ainda sem a África do Sul – foram reunidos pela primeira vez em uma nova sigla por um economista do Goldman Sachs em 2001.

A passagem de uma sigla do mercado financeiro para um grupo político que busca um papel central na construção de um mundo menos sujeito à hegemonia não é um fato banal.

Para aqueles que gostam de filosofia, eu dizia que ele deixou de ser um grupo "em si" e se tornou um grupo "para si".

Não é óbvio mobilizar as estruturas políticas ou burocráticas de países do peso e da estatura de Brasil, Rússia, Índia e China (os membros originais) em torno de novas iniciativas.

No caso do então BRIC, o primeiro gesto foi do Ministro russo Sergei Lavrov, que me propôs que articulássemos um encontro à margem da Assembleia Geral de 2006.

Esse encontro, realizado em uma sala acanhada do prédio da ONU, foi um primeiro ensaio, já que o representante chinês limitou-se a ler uma declaração.

Quanto ao indiano, não era o titular da pasta do Exterior.

Quem compareceu foi o Ministro da Defesa, Pranab Mukherjee, que mais tarde se tornaria, sucessivamente, Ministro do Exterior, da Fazenda e Presidente, mas que, à época, não se engajou profundamente na discussão (o que demonstra as limitações dos ministros da defesa).

No ano seguinte, 2007, ofereci um almoço de trabalho na residência da então Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixadora Maria Luiza Viotti.

Foi aí que os ministros tomaram a decisão, sujeita a consultas posteriores, de realizar uma reunião em um dos países membros do grupo, o que obviamente elevaria o seu perfil.

A primeira reunião de chanceleres ocorreu em Ecaterimburgo, em 2008.

No ano seguinte, 2009, realizou-se, também na Rússia, a primeira cúpula presidencial.

Esta foi seguida, em 2010, pela cúpula presidencial em Brasília.

A partir daí, as reuniões vêm ocorrendo anualmente.

Ao longo desse processo, os assuntos abordados se multiplicaram e se aprofundaram, passando a envolver, entre outros, temas econômicos, energia e clima.

Os comunicados conjuntos dos BRICS contêm importantes formulações também sobre temas relativos à paz e segurança e referem-se também concretamente a situações de crises, como as da Síria, Líbia e Palestina, que não podem ser desconhecidas pelas demais potências.

É de se notar também que, a partir de 2008, os BRICS passaram a se coordenar de forma muito efetiva no âmbito do G20 Financeiro.

A despeito de diferenças pontuais importantes (a mais notável delas refere-se à reforma do Conselho de Segurança), a consolidação dos BRICS representou o fim da época em que duas ou três potências ocidentais, membros permanentes do Conselho, podiam reunir-se em uma sala, acertar sua posição e então fazer declarações em nome da “comunidade internacional”.

Hoje creio que isso é mais difícil tanto na área econômica, quanto na política.

Na econômica, eu mesmo vivi um episódio curioso, porque quando começaram essas articulações sobre o G20 Financeiro, eu fiz uma palestra na Sciences Po e disse que o G8 estava morto.

Fui criticadíssimo por todos os jornais nacionais.

Três ou quatro meses depois, o Presidente dos Estados Unidos disse com palavras talvez mais suaves a mesma coisa, ao afirmar que o G20 tinha se tornado o principal órgão da governança econômico-financeira do mundo.

Tão visíveis quanto as iniciativas dos BRICS, entretanto, são seus críticos.

De um lado, costumam argumentar que a heterogeneidade de seus membros dificulta o empreendimento de ações conjuntas.

Essa heterogeneidade realmente existe em vários aspectos: dois são membros permanentes do Conselho de Segurança, os outros três são aspirantes a essa condição; alguns têm armas nuclear, outros as recusaram explicitamente.

Mas também existem afinidades e, sobretudo, interesses comuns.

A recente decisão de criação de um banco de desenvolvimento do grupo parece-me eloquente a esse respeito.

Também tem sido importantes as discussões em outras áreas, por exemplo sobre o uso de moedas nacionais em comércio.

É preciso lembrar também que, embora com composição um pouco diferente (sem a Rússia), um grupo semelhante, o BASIC, tem um papel decisivo nas negociações sobre o clima.

De outro lado, além dos críticos que apontam para a heterogeneidade dos BRICS e dizem que ele não pode funcionar, há os críticos que acreditam que o grupo funciona, mas de forma negativa.

Esses críticos costumam apontar o grupo, com certo alarmismo, como um eixo de oposição ao Ocidente.

Não avaliam bem as situações em que os interesses de um país se ligam ao interesse mais amplo de proteção do sistema.

Foi esse, por exemplo, na minha opinião, o caso do papel construtivo desempenhado pela Rússia ao propor a eliminação do estoque de armas químicas da Síria e afastar os riscos de um ataque unilateral imediato àquele país.

O trabalho pelo reequilíbrio do poder mundial não se faz com a renúncia a ideais caros ao Brasil.

O Fórum de Diálogo IBAS é a melhor prova disso. (Não falarei aqui sobre a integração da América do Sul, que também é um exemplo disso).

O IBAS é uma aliança entre Índia, Brasil e África do Sul, fundada na identidade democrática, multicultural, multiétnica e multirracial desses três grandes países do mundo em desenvolvimento.

O IBAS começou a ser articulado já no dia 2 de janeiro de 2003, durante um encontro que mantive com a então Ministra do Exterior da África do Sul, Nkossazana Zuma.

Seis meses depois, em junho daquele ano, nossos três países formalizaram sua aliança com a Declaração de Brasília.

Logo que foi criado o IBAS, houve grande interesse da Rússia e da China (e também da União Europeia) de manter um diálogo com esse grupo.

Naquela época, ainda chamávamos o IBAS de G3, e havia a ideia de transformá-lo em um G4 (com a Rússia) ou um G5 (com Rússia e China).

Eu acho que o IBAS ganhou muita legitimidade, embora menos proeminência na mídia.

Em certo sentido, a criação dos BRICS foi a entrada da Rússia e da China no IBAS.

Por isso mesmo, tivemos que manter com muito esforço a identidade do IBAS.

Desde então, nossas sociedades vêm entabulando um diálogo sustentado em várias áreas, promovido por intermédio deste Fórum.

O capital negociador do IBAS pode ser especialmente útil em situações de transição democrática como algumas das que hoje assistimos, e em outras situações de crise no mundo.

Eu costumo citar, como exemplo disso, o fato de que os países do IBAS foram os únicos países em desenvolvimento não-islâmicos convidados para a Conferência de Annapolis de 2007 sobre a paz no Oriente Médio.

Os próprios Estados Unidos tiveram a percepção sobre esse potencial negociador dos três países, e evidentemente não os convidaram sem o apoio da Palestina e o consentimento de Israel.

Os países do IBAS caracterizam-se pela capacidade de combinar a defesa firme do princípio da não intervenção com a sensibilidade para o apelo universal dos Direitos Humanos, nos mais variados temas (direitos civis e políticos, sociais, culturais e etc.).

Isso se deve à experiência histórica de cada um deles na luta contra o colonialismo, o autoritarismo e o *apartheid*.

Essa singularidade do IBAS é, inclusive, uma das razões pelas quais cuidei sempre, em meu tempo na chefia do Itamaraty, de preservar a identidade do IBAS em relação à identidade dos BRICS.

O equilíbrio entre a vertente mais pragmática do BRICS e o vetor humanista do IBAS é indispensável.

E – falando de um ponto de vista acadêmico – ajuda a aproximar o realismo do idealismo à maneira de Martin Wight.

★★★

A criação de uma multipolaridade com o sustentáculo político-jurídico do multilateralismo é o objetivo último de grupos como o IBAS e o BRICS.

Um multilateralismo sem o esteio da multipolaridade pode ser puramente ilusório, e se limitar a refletir, no plano normativo, uma situação de "desequilíbrio unipolar".

Foi o que se viu no início dos anos 1990.

O risco de uma multipolaridade sem a âncora multilateral tem sido ilustrado nos últimos anos pelo desrespeito aos princípios da carta da ONU no encaminhamento das crises da Líbia e a da Síria.

No primeiro caso, o mandato de estabelecimento de uma zona de exclusão aérea para proteção da população civil líbia foi invocado para justificar, em última instância, a derrubada do regime.

No caso da Síria, as ameaças de ataque militar unilateral, de consequências imprevisíveis, só não se concretizaram por um misto de circunstâncias parlamentares e diplomáticas.

A multipolaridade se presta, à vezes, a concepções "enviesadas" de multilateralismo.

Um professor da Sciences Po forneceu exemplo de uma delas, em artigo publicado – curiosamente – no começo deste mês no *Moscow Times*.

De acordo com seu raciocínio (e cito): "Quanto maior o número de países com o poder de bloquear ou vetar iniciativas internacionais, tanto mais difícil se torna o multilateralismo – e menos motivados os países dominantes a cooperar".

Essa passagem evoca, de certa forma, o conceito, corrente nos anos 1990, de "multilateralismo afirmativo".

Este consistia, em traços gerais, na legitimação multilateral praticamente automática, pelo Conselho de Segurança, de iniciativas quer da superpotência, quer de alguns de seus aliados e por ela endossadas.

Hoje, esse automatismo parece cada vez mais difícil.

Diante dessa dificuldade, há aqueles que argumentam que a existência de consenso entre alguns membros do Conselho de Segurança poderia justificar uma ação unilateral por uma "coalizão dos dispostos" (*coalition of the willing*).

Um *scholar* norte-americano de Relações Internacionais defendeu há pouco, nas páginas do *New York Times*, essa atitude, a propósito do bombardeio à Síria, argumentando que a intervenção humanitária, mesmo que unilateral, seria não só legítima, mas também legal, tendo em vista uma suposta evolução do direito internacional na matéria.

De modo menos radical, mas com efeitos similares, o Ministro do Exterior francês, Laurent Fabius, propôs, citando o Presidente François Hollande, uma fórmula pela qual o consenso de três membros permanentes – aliado, naturalmente, à maioria dos votos – seria suficiente para desencadear uma ação.

Sugeriu, para tanto, um “código de conduta” pelo qual os membros permanentes do Conselho de Segurança renunciariam ao uso do veto em situações de morticínio em massa.

Fabius teve, ao menos, o bom senso de excluir dessa proposta situações em que “interesses nacionais vitais” de um dos cinco membros permanentes estivessem envolvidos.

Claro que, ao mesmo tempo que revela bom senso, revela o interesse próprio desse país membro permanente do Conselho de Segurança de não ver os seus interesses afetados ainda que se dê uma situação trágica, como a que ele mencionou.

Não sou avesso a interpretações “criativas” da Carta da ONU.

Eu mesmo propus algo que iria na linha da flexibilização do veto.

Mas, nesses casos que mencionei, o que importa destacar são as resistências ainda existentes, nos dois lados do Atlântico Norte, à concepção de uma ordem multipolar assentada em uma governança global eficaz e reformada.

Essas reflexões não são estranhas aos desafios colocados pelas novas tecnologias à soberania nacional dos Estados.

Sem o lastro de centros independentes nas relações internacionais, será muito difícil articular iniciativas de normatização do emprego das tecnologias de telecomunicação e informação, de nítido uso dual.

Uma multipolaridade com o sustentáculo multilateral tem muitos méritos em si mesmo.

Um deles é que propiciaria melhores condições para que as novas tecnologias militares de intrusão sejam objeto de regulação internacional, sem as assimetrias do passado.

★★★

Estamos acostumados a pensar o Brasil como um país pacífico.

E de fato é motivo de orgulho que, à exceção da Segunda Guerra Mundial, na qual fomos levados a participar por atos de agressão direta, só tenhamos ido à guerra há quase 150 anos atrás.

Mas ser um país pacífico não significa ser um país passivo, para o qual tudo serve, qualquer coisa está bem.

O Brasil tem uma vocação de defender com vigor seus interesses, mas tem também uma vocação de ser um país provedor de paz, que é algo mais que ser um país pacífico.

Uma ordem internacional baseada em uma melhor distribuição do poder entre diferentes países e regiões será mais aberta à nossa influência em favor da paz.

Prover a paz significa adotar uma postura ativa frente às grandes questões internacionais, e estar disposto a, dentro das possibilidades, contribuir concretamente para a solução das controvérsias.

Esta é a visão que tem inspirado a inserção internacional do Brasil nos últimos dez anos.

E é também minha visão pessoal – que, estou ciente, contrasta com outras visões a respeito da inserção internacional do Brasil.

Poderia identificar ao menos duas outras perspectivas.

A primeira é o isolacionismo, uma tendência sempre forte em um país de dimensões continentais, afastado de outras grandes massas territoriais do planeta, onde se situa a maioria das situações de conflito.

Essa perspectiva de que “não é conosco”, “não é da nossa conta”, nos levaria, em última instância, a uma atitude de desinteresse em relação às grandes questões da vida internacional.

Eu mesmo, como Embaixador na ONU, comentando a presidência de um comitê sobre o Kosovo que coube ao Brasil exercer, recebi, de Brasília, a seguinte observação: “mas o Kosovo é muito longe do Brasil; a antiga Iugoslávia é muito longe do Brasil”.

E eu me lembrei, a propósito – se me permitem uma excursão literária – de um livro de John dos Passos, *Manhattan Transfer*, que me impressionou muito.

O livro se passa em torno do início da Primeira Guerra Mundial.

Um dos seus capítulos começa assim: “Sarajevo. A palavra ficou engasgada na sua garganta”.

Sarajevo era uma palavra totalmente desconhecida, mas estava impressa em uma manchete de jornal e marcava o começo da Grande Guerra.

Obviamente, os problemas do Kosovo, nos anos 1990, não conduziram a nada similar, mas imaginar que esses problemas estão distantes do Brasil é ignorar a natureza global do mundo em que vivemos hoje.

E ignorar a história mais remota, caso da Primeira Guerra Mundial, que não chegou propriamente às nossas costas, mas envolveram o país economicamente.

A segunda perspectiva crítica é a da autolimitação, segundo a qual a presença externa do Brasil deve observar os limites traçados por outras potências.

O país não poderia, ou não deveria, almejar participar da política global, a não ser marginalmente.

Esta perspectiva, que eu tenho chamado de um “círculo de giz” que nós traçamos ao nosso próprio redor, se traduz em algumas ideias bastante difundidas.

Uma delas é o conceito de “potências médias”, que em certo momento teve o sentido positivo de acentuar um certo grau de proatividade, mas que pode ser empregado em um sentido restritivo das possibilidades de atuação de um país com nossas dimensões e características.

Outra é a doutrina da ausência de excedente de poder, proposta originalmente no contexto dos anos 1980, e que seguiu sendo empregada, em contexto histórico diverso, para justificar uma postura acanhada ou mesmo omissa no tabuleiro político internacional.

Essa perspectiva da ausência de excedente de poder invoca vários tipos de argumentos, inclusive a existência as desigualdades sociais internas, que impediriam uma atuação internacional mais ativa.

Esse argumento desconhece que, por um lado, muitas dessas desigualdades estão sendo enfrentadas com sucesso, e que, por outro, algumas das soluções para os problemas do nosso desenvolvimento passam por uma atitude ativa de defesa de nossos interesses pela criação de uma multipolaridade em fóruns como a OMC, o FMI e etc.

A doutrina do excedente de poder assume também formas mais sutis: é o caso daqueles que ressaltam a insuficiência dos meios militares, o chamado “poder robusto”, e sugerem que o Brasil concentre sua projeção externa no chamado “poder brando”.

Esta, entretanto, é uma falsa contradição.

A ideia de que o Brasil deva adotar uma política externa independente e uma política de defesa robusta encontra antecedentes respeitáveis.

Nenhum mais representativo do que o Barão do Rio Branco.

Há 105 anos, em 1908, ele defendia o fim do ciclo de intervenções e inimizades do Brasil com os Estados vizinhos, e dizia: “o (...) interesse político [do Brasil] está em outra parte. É para um ciclo maior que ele é atraído (...) entretendo com esses Estados [vizinhos] uma cordial simpatia, o Brasil entrou resolutamente na esfera das grandes amizades [hoje poderíamos dizer “relações”] internacionais, a que tem direito pela aspiração de sua cultura, pelo prestígio de sua grandeza territorial e pela força de sua população”.

Dois anos antes, em 1906, o Barão já lembrava que a postura pacífica de nosso país devia ser respaldada por capacidades adequadas de defesa militar: “Nosso amor à paz não é motivo para que permaneçamos no estado de fraqueza militar (...) Temos de prover pela nossa segurança, de velar pela nossa dignidade e pela garantia dos nossos direitos que às vezes só a força pode dar”.

Em outras palavras, o Barão do Rio Branco acreditava no Brasil, e não apenas como uma potência média ou uma potência sem excedentes de poder.

Ele queria inserir o Brasil no mundo, e um dos objetivos aqui explicitados (não o único) da política de paz e de diálogo na América do Sul é justamente poder ter a liberdade para se movimentar no tabuleiro mundial.

Participar desse “ciclo maior” implicava estar pronto para defender os próprios interesses e compreender que ser pacífico não significa ser desarmado – e tampouco ser passivo.

Hoje, é possível reunir essas diretrizes na ideia de uma *grande estratégia* brasileira, que combina política externa e política de defesa com o objetivo de prover paz.

Do ponto de vista da política externa – e aqui falo naturalmente de minha experiência –, prover a paz significa acompanhar, promover e, quando possível, contribuir para o equacionamento pacífico de controvérsias.

Foi o caso, por exemplo, quando o Brasil e a Turquia negociaram, por solicitação, entre outros, do Presidente Barack Obama, um acordo de construção de confiança com o Irã, em maio de 2010.

Embora os Estados Unidos tenham depois – por motivos outros, que não me cabe questionar, mas aos quais os objetivos de política interna não eram estranhos – se voltado contra a negociação e trabalhado para que ela não prosperasse, o sucesso que esses dois países emergentes tiveram em obter um acordo com o Irã – que nenhuma outra potência havia logrado –demonstrou a efetividade que novos atores podem emprestar ao anacrônico processo político do Conselho de Segurança.

(Mesmo no formato dos cinco membros permanentes mais a Alemanha, o P5+1).

Longe de ser um fracasso, o acordo tem sido frequentemente citado – inclusive por ex-diplomatas e por uma ex-assessora direta da Secretária Hillary Clinton, a professora de Princeton Anne Marie Slaughter – como uma referência útil para a solução dessa controvérsia.

Notei, aliás, com agrado que um pesquisador brasileiro tenha percebido a semelhança estrutural entre a Declaração de Teerã, patrocinada por Brasil e Turquia, e as atuais tratativas levadas a cabo pelos Estados Unidos junto ao Irã.

Temos uma presença significativa em operações de paz, no Haiti, no Líbano, e hoje um general brasileiro comanda a Monusco, a maior missão de paz da ONU, na República Democrática do Congo.

Esta tem sido uma dimensão importante que reúne política externa e política de defesa, em perfeita sintonia.

Do ponto de vista mais estrito da defesa, prover a paz significa também estar pronto para dissuadir forças hostis que possam pretender ameaçar ou agredir nossa soberania.

Para esse fim, o Brasil está levando a cabo uma série de programas, inclusive nas áreas estratégicas do submarino de propulsão nuclear e da defesa cibernética, com o objetivo de criar as capacidades necessárias para desestimular a interferência em sua soberania.

A necessidade de fortalecimento de nossas defesas cibernéticas (como também a do espaço aéreo, e outros), dispensa maiores comentários.

Mas vale enfatizar que só teremos segurança nesse campo se desenvolvermos tecnologias nacionais, tanto em hardware quanto em software, suscetíveis de evitar a existência dos chamados "backdoors".

No que tange ao programa de submarinos, nunca é demais recordar que se trata de um navio com a propulsão nuclear, em absoluto acordo com nossas obrigações de não-proliferação, a começar pela proibição de uso da energia nuclear para fins militar inscrita na Constituição Federal.

Por isso mesmo, o nosso Acordo Quadripartite com a Agência Internacional de Energia Atômica menciona explicitamente a propulsão nuclear como um uso legítimo.

Esse programa representará um salto apreciável – e indispensável – em nossa capacidade de vigiar e proteger nossas vastíssimas águas jurisdicionais e as riquezas que elas encerram.

Muitas das resistências ao nosso submarino nuclear provêm daqueles que não desejam que o Brasil dê este salto, e, sob variados pretextos, defendem que a nossa Marinha se limite a ser uma frota de navios patrulha (que são, obviamente, essenciais, mas não suficientes para enfrentarmos as ameaças de hoje e do futuro, tanto as assimétricas, quanto as tradicionais; isto é, tanto a pirataria, o tráfico de drogas, etc., quanto a possibilidade de que mesmo rivalidades entre terceiros possam chegar às nossas costas, como ocorreu na Segunda Guerra Mundial).

A política de defesa também provê paz por meio da cooperação em nosso entorno estratégico e com outros países emergentes.

A América do Sul é nossa área primordial de cooperação, onde buscamos construir confiança, desenvolver projetos industriais conjuntos e estimular uma identidade regional de defesa, tanto no âmbito da Unasul quanto bilateralmente.

Para que o Brasil se projete no "ciclo maior" da política mundial, de que falava Rio Branco, deve estar cercado por um cinturão de paz e boa vontade na América do Sul.

Tomei conhecimento, por isso, com muita satisfação o livro editado pelo Professor Kai Kenkel, com participação da Professora Mônica Herz, sobre a cooperação especificamente sul-americana na área de missões de paz.

E gostaria de dizer que o Brasil está estudando participar da "Brigada Cruz del Sur", uma grande iniciativa criada por Chile e Argentina, que poderia se tornar uma "Brigada ABC" – núcleo, quem sabe, de uma futura "Brigada da Unasul".

Outra área prioritária para a política de defesa é o Atlântico Sul, onde cooperamos com nossos vizinhos da orla ocidental da África por meio da Zopacas, Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, e de uma rede crescente de acordos bilaterais.

Não estamos falando de algo abstrato: estamos falando da participação concreta do Ministério da Defesa em uma área que até recentemente era quase exclusivamente tratada apenas pela diplomacia.

Nesta próxima semana, por exemplo, se abre em Salvador da Bahia um seminário sobre vigilância marítima organizado pela Marinha brasileira, em cooperação sobretudo com o Itamaraty, naturalmente, voltado para os países membros da Zopacas.

O Atlântico Sul tem uma história e uma dinâmica próprias.

Não nos convém importar rivalidades que foram típicas do Atlântico Norte ou que justificaram a formação de alianças militares.

Tanto mais que a principal dessas alianças – a OTAN – tem extrapolado o seu mandato original, seja no que se refere à área de cobertura geopolítica, seja no tipo de ação que empreende, passando da legítima defesa (que era sua motivação original) para operações que seriam na verdade de segurança coletiva.

Estas, por sua vez, vêm tendo seu sentido ampliado, com a invocação da "responsabilidade de proteger".

(É interessante notar, adicionalmente, que o próprio tratado que estabeleceu a OTAN reconhece a "responsabilidade primária" do Conselho de Segurança em matéria de paz e segurança internacional. Assim, ações unilaterais como o bombardeio da Sérvia, em 1999, seriam, nos termos da própria carta da organização, ilegais).

Queremos o Atlântico Sul sempre livre da introdução de armas nucleares e outras armas de destruição de massa e da presença de organizações militares estrangeiras.

Temos trabalhado estreitamente com nossos vizinhos de além-mar para incrementarmos nossas capacidades conjuntas de vigilância e exercermos as responsabilidades que temos na proteção do Atlântico Sul.

Tem sido crescente o número de convites para que o Brasil participe de ações conjuntas relativas ao Golfo da Guiné, além de outras tradicionais, como a manobra naval IBSAMAR, do IBAS.

★★★

Uma defesa robusta significa termos Forças Armadas aprestadas, modernas e integradas.

Significa também termos homens e mulheres altamente qualificados, inclusive com conhecimentos tecnológicos de ponta.

Ao contrário de cem anos atrás, tempo do Barão do Rio Branco, quando o Brasil comprava do exterior praticamente todos seus principais equipamentos de defesa sem a capacidade de nacionalizar sua produção, hoje o desenvolvimento de capacidades autônomas na indústria de defesa é um objetivo fundamental de nossa política.

A Estratégia Nacional de Defesa, cuja segunda edição foi lançada no ano passado e agora acaba de ser apreciada pelo Congresso Nacional, define três áreas prioritárias desse esforço: a nuclear, a cibernética e a espacial.

A consolidação e expansão de nossa base industrial de defesa é uma das prioridades do Governo da Presidenta Dilma.

Uma das suas peças legislativas mais importantes foi a criação dos conceitos de Produto Estratégico de Defesa e de Empresa Estratégica de Defesa, que permitirá privilegiar de maneira correta as empresas nacionais nesse campo.

A autonomia absoluta neste, como em outros campos, é obviamente inatingível.

A cooperação, bem concebida e realizada, pode nos permitir saltos.

Já falei da cooperação com os vizinhos.

A diversificação de parcerias externas é indispensável para o êxito esse esforço.

Por isso é importante para o Brasil ter o submarino em cooperação com um país, ter a defesa antiaérea em cooperação com outro, e assim por diante.

O esforço de desenvolvimento de nossas capacidades de defesa é a contraparte necessária das ações externas em prol de um mundo mais equilibrado e multilateral.

É esse o sentido de uma *grande estratégia* que conjuga política de defesa e política externa com o objetivo de prover a paz.

Muito obrigado.